

Varga Júlia

A központosított iskolától a helyi társadalom iskolájáig

1990-ben, az autonóm önkormányzati rendszer létrehozásakor szinte teljes volt az egyetértés a különböző politikai és nem politikai szervezetek között: a közoktatás fenntartását a helyi önkormányzatok hatáskörébe kell helyezni, az önkormányzatok központi költségvetési támogatását pedig normatívan, előre rögzített szabályok szerint kell megoldani.

Ez a döntés megegyezett az európai tendenciákkal és az oktatás-gazdaságtani szakirodalom tanulságaival, mely azt mondja: a különböző közszolgáltatásokat a felhasználókhoz legközelebb eső kormányzati egység fennhatósága alá célszerű rendelni. Szinte mindenki azt várta a változtatásoktól, hogy az oktatás jobban alkalmazkodik majd a helyi és felhasználói igényekhez, valamint azt, hogy az oktatás „végre kiemelt helyet kap a fejlesztésekben”. Az iskolafenntartásban bekövetkezett átalakulások azonban költségvetési restriktív időszakban történtek, ezért azok az illúziók, melyek ahhoz fűződtek, hogy a központosítás megszüntetésével jelentősen növelhetők lesznek az oktatási ráfordítások, hamarosan szertefoszlottak. A pedagógus-szakszervezetek és a pedagógusok egy része csalódott a helyi társadalom iskoláiban. Úgy vélték, az önkormányzati döntések meghozói „szakmailag felkészületlenek, és pusztán pénzügyi szempontok szerint döntenek szakmai kérdésekben”. Ezért végső soron támogatták és részben jelenleg is támogatják azokat az elképzeléseket, melyek a közoktatási intézmények finanszírozását – legalább részben – ismét központosítanák.

A központosítási törekvések nem egyszerűen a jelenlegi kormányhoz kötődnek. A közoktatási intézmények finanszírozási rendszerének megváltoztatását szinte változatlan formában az előző kormány már felvázolta. A szempontok kevéssé politikaiak, a központi költségvetés egyensúlyi szempontjai vezérlik őket. A változtatásokkal azt a célt szeretnék elérni, hogy megtörténjenek azok a racionalizálási lépések, melyeket a helyi önkormányzatok elmulasztottak megtenni. A változtatások célja tehát éppen az ellenkezője annak, mint amit a pedagógus-szervezetek kívánnak elérni.

Az elégedetlenséggel szemben az adatok nem támasztják alá sem azt, hogy az átlagos önkormányzatok háttérbe szorították volna a közoktatási intézményeket, sem azt, hogy teljesen érzéketlenek lennének a költségek alakulására, hogy ne folyamodnának racionalizáló lépésekhez, ha rá vannak kényszerítve.

Az elégedetlenség ellenére az adatok azt támasztják alá, hogy az önkormányzatok az oktatást saját lehetőségeiken belül általában kiemelten kezelték. Az önkormányzatok egy része a korábban körzetesített iskolákat megosztva saját, önálló igazgatású iskolát hozott létre. A folyamat nyomon követhető a kis létszámú iskolák számának alakulásában. 1986-ban a 100-nál kisebb létszámú általános iskolák száma 291 volt, 1990-ben 531, 1994-re pedig 1000-re emelkedett. A kis létszámú iskolák elterjedését ugyanakkor aggodalommal kíséri a központi költségvetés. Úgy vélik, hogy mivel ezek az iskolák az átlagos iskoláknál rendszerint magasabb

átlagköltséggel dolgoznak, nehezítik a kiadások racionalizálását a közoktatásban. Az adatok azonban azt mutatják, hogy az összes általános iskolai ráfordítás mindössze 2%-át adják a kisiskolák ráfordításai. A kisiskolák megszüntetése vagy újrakörzetesítése az utazási, diákotthoni ráfordítások növekedésével járna, nem beszélve arról a jóléti veszteségről, melyet azoknak a településeknek kellene elszenvedniük, amelyek már az iskola újraindításával kinyilvánították preferenciáikat: az iskolafenntartás költségeinél többre értékeli, hogy az iskola helyben van.

Az önkormányzatok gazdálkodásában az oktatás fontos szerepet játszik, a közoktatási ráfordítások a helyi önkormányzatok költségvetésében jelentős súlyt képviselnek. Az 1. táblázat a folyó oktatási kiadások, a fejlesztési kiadások és az összes oktatási kiadás arányát mutatja az önkormányzatok összes kiadásainak arányában.

1. táblázat — Az oktatás részesedése a helyi önkormányzatok költségvetéséből

Év	1991	1992	1993	1994 (előirányzat)
A folyó kiadások aránya az önkormányzatok összes folyó kiadásából %	41,4	36,1	38,7	37,9
A fejlesztési kiadások aránya az önkormányzatok összes fejlesztési kiadásaiból %	20,0	17,9	20,1	18,7
Az összes (folyó + fejlesztési) kiadás aránya az önkormányzatok összes kiadásából %	37,9	30,2	34,1	34,1

Forrás: Állami költségvetés az adott évre.

A táblázatból látjuk, hogy az oktatási kiadások az önkormányzati kiadások több mint egyharmadát teszik ki. Az arány a folyó kiadásokon belül ennél valamivel magasabb, a fejlesztési kiadásokból pedig alacsonyabb, 20% körüli. Azt is láthatjuk viszont, hogy 1991 és 1994 között az oktatási kiadások aránya az összes önkormányzati kiadásokból némileg csökkent. Ezt a források közötti arányok megváltozása magyarázza.

Az önkormányzatok a kiadások szinten tartását egyre inkább saját forrásait felhasználva biztosították. Egyre kisebb arányú volt a központi költségvetés részvétele a közoktatás finanszírozásában, és egyre nagyobb szerep hárult az önkormányzatok saját forrásaira. Az önkormányzatok saját forrásainak aránya a kezdeti egyharmad körüli értékről a kiadások felére nőtt. Csökkent az Szakképzési Alap aránya a ráfordításokban, és ugyancsak csökkent az intézmények saját bevételeinek aránya, aminek elsősorban az az oka, hogy viszonylag kevesebb térítéses szolgáltatást (diákotthon stb.) nyújtanak az oktatási intézmények.

2. táblázat — A helyi önkormányzatok oktatási kiadásainak források szerinti összetétele 1991–1995 %

Év	1991	1992	1993	1994	1995 (előirányzat)
Kiadások	100	100	100	100	100
Normatív támogatások	52,0	56,1	52,3	45,3	37,8
Egyéb központi költségvetési támogatás	6,9	1,5	4,1	1,1	6,5
Központi költségvetési támogatás összesen	58,9	57,6	56,4	46,4	44,3
Önkormányzatok saját forrása	31,7	35,3	36,8	47,6	49,7
Szakképzési Alap	1,7	1,6	1,4	1,1	1,1
Intézmények egyéb saját bevétele	7,7	5,5	5,4	4,9	4,9

Forrás: Számított adatok a költségvetés adatai alapján.

A központi költségvetési támogatások zöme normatív támogatás formájában jut az önkormányzatokhoz. 1991-ben a normatív támogatások még az önkormányzati közoktatási kiadások 52%-át fedezték, 1994-re már csak 45,3%-át. Az 1995-ös előirányzat további csökkenést jelez, már csak a kiadások 37,5%-át fedezik ebből a forrásból. A normatív támogatások szerepének csökkenését egyrészt az magyarázza, hogy nagyobb részt demográfiai okokból, kisebb részt az egyházi és magánintézmények számának növekedése miatt csökkent a tanulólétszám. Létszámáramnyos támogatási rendszer esetén a gyereklétszám csökkenését automatikusan követi a forráskivonás az ágazatból. A létszámcsökkenés mellett ugyanakkor azért is egyre kisebb a szerepe a központi költségvetési támogatásnak, mert az egy tanulóra jutó normatívák nem emelkedtek (folyó áron) az elmúlt három évben. A mindenkori normatívákat a 3. táblázat mutatja be. A normatívák változatlansága mellett további korlátozó intézkedések is voltak, melyek a központi szerepvállalás csökkenését erősítették. Ilyen korlátozó intézkedésnek tekinthető például, hogy azt a kiegészítő normatív támogatást, mely a nemzeti és etnikai oktatásért illetve meg az önkormányzatokat, 1994-től a művelődési tárca jóváhagyásához közték.

3. táblázat — Az egy tanulóra jutó normatív támogatás Ft/fő

Év	Óvoda	Általános iskola	Gimnázium	Szakközépiskola	Szaktanulmányi képzés elmélet	Szaktanulmányi képzés gyakorlat
1991	15 000	30 000	44 000	54 000	33 000	36 000
1992	19 000	36 000	51 000	63 000	39 000	37 000
1993	27 500	41 000	62 500	66 000	42 100	40 600
1994	27 500	41 000	62 500	66 000	42 100	40 600

Forrás: Az adott évi állami költségvetés.

Az tehát, hogy a közoktatás GDP-n belüli aránya egészen 1995-ig nem csökkent, egyértelműen az önkormányzatok ráfordításainak köszönhető. Az önkormányzatok azonban nemcsak preferenciáikban, az oktatás fontosságának megítélésében különböznek, hanem pénzügyi lehetőségeikben is.

A központi költségvetési támogatás arányainak csökkenése és a támogatás úgynevezett normatív formája a területi különbségek jelentős növekedésével is járt. Az önkormányzatoknak ugyanis nem azonosak a pénzügyi lehetőségeik. Az egységes normatívákra alapuló támogatási rendszer viszont nem veszi figyelembe az iskolafenntartó önkormányzatok pénzügyi helyzetét, jövedelemtermelő képességét. A támogatási rendszer szükségessé teszi az önkormányzatok saját forrásainak mozgósítását, de nem veszi tekintetbe, hogy azoknak erre nincs egyforma lehetőségük. Ráadásul a centralizációs folyamatok következtében csökkentek az önkormányzatok saját és átengedett bevételeinek arányai. 1991-ben az önkormányzatok a személyi jövedelemadó megosztása során még az adóbevétel 50%-át kapták vissza, 1994-ben már csak 30%-át. Olyan körülmények között, amikor a központi költségvetés szerepvállalása csökken, még nagyobb mértékben érvényesülnek az önkormányzatok közötti különbségek, az iskolák forrásellátottságának területi különbségei nőnek.

A területi különbségek illusztrálására bemutatjuk a megyei jogú városok között a közoktatási kiadásokban, és azok forrásaiban kialakult különbségeket (4. táblázat). Valószínűsíthető, hogy a különböző településtípusok között még ennél is jóval nagyobb különbségek alakultak ki.

4. táblázat — Szóródás a megyei jogú városok egy gyerekre (tanuló) jutó

közoktatási kiadásaiban oktatási fokozatonként

Mutatószám	Óvoda	Általános iskola	Közéiskola
Az egy tanulóra jutó átlagos összes ráfordítás (Ft)	88 277	80 645	86 933
Az egy tanulóra jutó átlagos fejkvótán felüli önkormányzati többlettámogatás (Ft)	57 581	30 500	2 827
Az egy tanulóra jutó normatív támogatás (Ft)	27 500	41 000	62 500
Az egy tanulóra jutó átlagos összes ráfordítás szóródásterjedelme (Ft)	40 570	37 188	71 812
Az egy tanulóra jutó átlagos összes ráfordítás szórása	12 781	10 389	18 755
Az átlagos önkormányzati többlettámogatás szóródásterjedelme (Ft)	53 400	30 500	71 300
Az átlagos többlettámogatás szórása	13 897	12 333	21 638

Forrás: Számított adatok az MKM számára készült Kimutatás a megyei jogú városok oktatási intézményeinek költségvetési kiadásairól összeállítás alapján.

A megyei jogú városokban az egy tanulóra jutó átlagos ráfordítások az óvodákban a normatíva több mint háromszorosát, az általános iskolákban kétszeresét, a gimnáziumokban pedig 139 százalékát tették ki. Az egy tanulóra jutó átlagos, önkormányzati normatíván felüli többlettámogatás az óvodákban volt a legnagyobb (a normatíva több mint kétszerese). Az átlagos többlettámogatás az általános iskolákban is meghaladta a normatívát, míg a gimnáziumokban a normatívának mindössze négy és fél százalékát tette ki, aminek az a magyarázata, hogy több megyei jogú város nem költött egyáltalán a normatíván felül gimnáziumaira. Ezt jól mutatja a többlettámogatás szóródásterjedelme (vagyis a legnagyobb és legkisebb támogatás különbsége), mely a gimnáziumok esetében a legnagyobb. Az egy tanulóra jutó összes ráfordítás szórása az óvodákban az átlag 14%-át teszi ki, az általános iskolában 12,8%-át, míg a gimnáziumokban 21%-át. Vagyis az egyes megyei jogú városok egy tanulóra jutó összes ráfordításai az óvodák esetében átlagosan 14, az általános iskolák esetében több mint 12, a gimnáziumok esetében pedig 21 százalékkal térnek el az átlagos összes ráfordítástól. Az egy tanulóra jutó önkormányzati többlettámogatás szórása jóval nagyobb. Az óvodák esetében az átlagos 1 tanulóra jutó többlettámogatás 24,1 százaléka, az általános iskolákban 40,4 százaléka, míg a gimnáziumokban több mint hét és félszerese.

Ezek szerint tehát már a megyei jogú városok között is jelentős különbségek alakultak ki a ráfordításokban. A különbségek valószínűleg ennél is jóval nagyobbak településtípusok és régiók között. Sajnos erre vonatkozó alapos empirikus vizsgálatok, melyekre a kérdés megítélésében támaszkodhatnánk, eddig nem készültek.

A központi költségvetési források szűkülésével a helyi önkormányzatok lassan rákényszerülnek arra, hogy megpróbálják kiadásait racionalizálni. 1991 és 1993 között ez elsősorban az iskolák szociális kiadásainak csökkentésében jelentkezett. Az általános iskolában a napközis ellátásra fordított kiadások aránya jelentősen csökkent a folyó ráfordításokon belül 1990 és 1994 között, 2,2%-ról 14,4%-ra. Ezzel egyidejűleg viszont a diákétkeztetési kiadások arányának növekedése figyelhető meg 2,1%-ról 7,9%-ra. Az arányok eltolódása nem független az általános iskolai tanulók évfolyamonkénti számarányainak változásától sem. Mivel az alsó tagozatosok aránya egyre kisebb az általános iskolában, míg a felső tagozatosok aránya nő, a napközi iránti kereslet is csökken, hiszen azt elsősorban az alsó tagozatosok támasztják. Az önkormányzatok tehát átrendezték kiadásait, és a kevésbé költséges étkeztetésre költenek többet.

A középfokú oktatásban a jóléti szolgáltatásokra fordított kiadások aránya csak kismértékben csökkent az 1990-es években. Jelentős csökkenés egyedül a diákotthoni ellátásnak az összes ráfordításban belüli arányában következett be. Ezeket az intézményeket általában a megyei önkormányzatok üzemeltetik, így kisebb nyomás nehezedik a felhasználók részéről a döntést meghozókra, mivel nagyobb közöttük a távolság.

1995-ig a források szűkülése és az önkormányzatok racionalizálási törekvései nem érintették az iskolában alkalmazottak számát. A tanulólétszám csökkenése nem vezetett a pedagógusok számának csökkenéséhez az óvodákban és az általános iskolákban, a középiskolákban a pedagóguslétszám a tanulólétszám növekedésénél sokkal jelentősebb mértékben növekedett, a nem pedagógus alkalmazottak száma pedig a tanulólétszám alakulásától függetlenül mindenhol jelentős ütemben nőtt. A csökkenő tanulólétszám ellenére a pedagógus-szakszervezetek igen hatásosan védelmezték a pedagógus-álláshelyeket. Ez volt az, ami már a megelőző ciklusban is kiváltotta a központi költségvetési szempontokat figyelembe vevő kormány csendes roszallását, ennek ellensúlyozására dolgozták ki a közoktatási törvény elkészítésekor a központi bérfinanszírozásra vonatkozó szabályozást. A központi bérfinanszírozás bevezetéséről folytatott vita időszakában az önkormányzatok még kevésbé hajlottak arra, hogy az alkalmazotti létszámban racionalizálási lépéseket tegyenek, engedtek az intézményi törekvéseknek és a szakszervezeti nyomásnak az alkalmazotti létszám és az F-kategóriás bérsorolások tekintetében, mivel úgy gondolták, hogy azok bér- és járulékkihatását majd úgyis a központi költségvetés állja. Ez a folyamat azonban még jobban megerősítette a centralizációt támogatókat.

1995-re azonban kiderült, hogy a központi bérfinanszírozás bevezetése késlekedik, illetve elmarad. Az önkormányzatok, mint láttuk, saját forrásaikat már így is egyre nagyobb mértékben vonták be az oktatás finanszírozásába, most szembesültek saját forráslehetőségeikkel, és kezdtek iskolabezárásokkal, csoportszámcsökkentéssel és létszámcökkentéssel intézkedéseket tenni a költségek racionalizálására. A várt racionalizálás tehát megkezdődött, és semmi okunk feltételezni, hogy a felhasználókhöz közelebb lévő, azokkal napi kapcsolatban álló önkormányzatok kisebb körültekintéssel vagy a pedagógusok számára fájdalmasabban végeznék azt, mint bármiféle központi szabályozás.

Az eddigiekből tehát azt láttuk, hogy sem azt nem támasztják alá az adatok, hogy az önkormányzatok nem fordítanak elegendő figyelmet közoktatási intézményeikre, sem azt, hogy ha rákényszerülnek, ne próbálnák meg racionalizálni kiadásukat.

Az önkormányzatok jelenlegi támogatási rendszere azonban valóban súlyos problémákat vet fel. Nevezetesen azt a problémát, hogy a támogatási rendszer nem veszi tekintetbe az önkormányzatok eltérő pénzügyi lehetőségeit. Normativitásán a jelenlegi értelmezésben azt értik, hogy a központi költségvetés oktatási szintek szerint ugyan differenciált, de egységes, egy tanulóra vetített pénzüsszegekkel, fejkvótával támogatja az iskolafenntartó önkormányzatokat. A normativitásnak ez rendkívül szűk és célját tévesztett értelmezése. A normativitás valójában azt jelenti, hogy jól átlátható, előre rögzített szabályok szerint történjék az iskolafenntartók támogatása.

A központi költségvetési támogatásoknak azt a célt kellene kitűzniük, hogy olyan támogatási rendszer legyen, mely az eltérő pénzügyi helyzetet, az eltérő jövedelemtermelő képességet is figyelembe veszi. Az államnak nem ahhoz fűződik érdeke, hogy mindenkire egyforma mennyiségű pénzt költsön oktatási célokra,

hanem ahhoz, hogy a központi költségvetési támogatással olyan helyzetbe hozza az iskolafenntartókat, hogy jövedelemtermelő képességük különbözősége ellenére biztosíthassák a közoktatási intézmények fenntartását. Ilyen finanszírozási megoldások kidolgozhatók, és működnek az Egyesült Államokban is, és néhány európai országban is. A támogatás nyújtásán túl pedig továbbra is az önkormányzatokra kellene bízni, hogy az adott forrásokat hogyan osztják el intézményeik vagy a kiadási kategóriák között. Illúzió abban bízni, hogy a centralizáció nyomán a források növekedni fognak, hogy megúszható az alkalmazotti létszám felülvizsgálata. Féltő viszont, hogy a központi költségvetés a legegyszerűbb és legkevésbé hatékony megoldás felé hajlik. A központi kormányzat felelősségét szeretnék erősíteni a közoktatás fenntartásában, az önkormányzatok lassan kialakult fenntartó, munkáltató szerepét pedig háttérbe szorítani. Úgy gondolják, racionalizálási lépéseket csak központilag lehet tenni, ha ők nem teszik meg azokat, akkor a közoktatás nem fog hatékonyan dolgozni. Ezzel pedig nemcsak attól fogunk ismét messzebb kerülni, hogy az iskolák jobban alkalmazkodjanak a helyi, felhasználói igényeknek, hanem attól is, hogy ösztönözzék az önkormányzatokat és az iskolákat az erőforrások legjobb kihasználására.

NAGYJENŐ

